Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6315**
14. Wahlperiode 19. 06. 2001

Antrag

der Abgeordneten Dr. Hansjürgen Doss, Friedhelm Ost, Peter Rauen, Ernst Hinsken, Hartmut Schauerte, Karl-Heinz Scherhag, Norbert Barthle, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), Hartmut Büttner (Schönebeck), Albrecht Feibel, Ingrid Fischbach, Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), Erich G. Fritz, Dr. Jürgen Gehb, Kurt-Dieter Grill, Hans Jochen Henke, Dr.-Ing. Rainer Jork, Dr.-Ing. Dietmar Kansy, Ulrich Klinkert, Dr. Martina Krogmann, Dr. Norbert Lammert, Vera Lengsfeld, Dr. Martin Mayer (Siegertsbrunn), Elmar Müller (Kirchheim), Bernd Neumann (Bremen), Eduard Oswald, Dr. Bernd Protzner, Thomas Rachel, Hans-Peter Repnik, Dr. Heinz Riesenhuber, Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, Anita Schäfer, Dietmar Schlee, Margarete Späte, Dorothea Störr-Ritter, Max Straubinger, Gunnar Uldall, Andrea Voßhoff, Matthias Wissmann, Dagmar Wöhrl und der Fraktion der CDU/CSU

Offensive für die Bauwirtschaft

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Bauwirtschaft kommt bei der allgemeinen Konjunkturentwicklung in Deutschland seit jeher eine Schlüsselrolle zu. Die sich in letzter Zeit verschärfenden Probleme in diesem wichtigen Wirtschaftsbereich und damit auch der freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieure bereiten dem Deutschen Bundestag große Sorge: Die Beschäftigungssituation in der Bauwirtschaft war noch nie so schlecht wie heute. Bei den Baugenehmigungen ist der drastischste Einbruch seit den 80er Jahren zu verzeichnen. Die Auftragsbestände sind die niedrigsten seit der Wiedervereinigung. Umsätze und Investitionen in der Bauwirtschaft sind stark rückläufig. Die Schwarzarbeit blüht, wodurch jährlich 125 Mrd. DM an Steuereinnahmen verloren gehen. Die Dramatik der Lage ist durch eine Reihe von Initiativen der Bauverbände und durch Hilferufe zahlreicher Innungen und Verbände aus dem ganzen Bundesgebiet noch einmal sehr deutlich geworden. Es ist zu befürchten, dass sich angesichts der dramatischen Situation in der Bauwirtschaft auch die Prognosen für die Gesamtwirtschaft als zu optimistisch erweisen werden.

Schon seit längerem hinkt die Bauwirtschaft der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung weit hinterher. Für das Bauhauptgewerbe mussten die Prognosen immer weiter nach unten korrigiert werden. Die Nachfrage nach Bauleistungen war vor allem in den neuen Ländern stark rückläufig. Besonders enttäuschend war und ist die Nachfrage im Wohnungsbau. Dort wurde in den alten, aber besonders auffallend in den neuen Ländern das seit vielen Jahren niedrigste Niveau der Auftragseingänge erreicht. Auch im Planungsbereich ist die wirtschaftliche Lage angespannt.

Die Beschäftigungszahl im Bauhauptgewerbe hat sich im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr weiterhin erheblich verringert; insgesamt ist sie gegenüber 1995 von 1,4 Millionen auf 930 000 im März 2001 zurückgegangen. Diese Tendenz gilt vor allem für die neuen Länder. Die Anpassung der Kapazitäten an die fallende Nachfrage wird sich dort voraussichtlich weiter fortsetzen. Dadurch ist die Entlassung von Arbeitskräften in noch weitergehendem Umfang zu befürchten. Für dieses Jahr kann ein Verlust von weiteren 60 000 Arbeitsplätzen nicht ausgeschlossen werden. Das gibt es in keinem anderen Wirtschaftszweig in Deutschland.

Es ist deshalb dringend erforderlich, dass die Bundesregierung Maßnahmen

– zur Stärkung der Baunachfrage,
– zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auf dem Bau,
– gegen Lohndumping,
– zur Verbesserung der Zahlungsmoral und
– zur Schaffung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen in Europa

ergreift.

Anstatt für positive Impulse zugunsten der heimischen Bauwirtschaft zu sorgen, hat die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für den Bau drastisch verschlechtert. Das mittelständisch geprägte Baugewerbe und die im Bauwesen tätigen Architekten und Ingenieure leiden besonders unter der Verteuerung der Energiekosten – insbesondere durch die Ökosteuer –, der Einschränkung befristeter Arbeitsverträge, dem Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit und der Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung. Die Bundesregierung hat es versäumt, in Brüssel eine Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf Bauleistungen zu beantragen. Die Investitionsquote im Bundeshaushalt bewegt sich auf einem Rekordtief. Die aus den UMTS-Erlösen finanzierten Infrastrukturinvestitionen sind nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Finanzpolitik des Bundes verschiebt Lasten auf Länder und Gemeinden, so dass deren Investitionsfähigkeit als wichtigster öffentlicher Auftraggeber erheblich beschnitten wird.

Konkrete Pläne zur Fortsetzung des Aufbaus Ost liegen nicht vor. Das schafft Unsicherheit, wie der infrastrukturelle Nachholbedarf gedeckt werden soll. Gegenüber Privatfinanzierungsmodellen für die öffentliche Infrastruktur hat die Bundesregierung prinzipielle Vorbehalte und nutzt das hier abrufbare erhebliche Investitionspotential nicht. Die auf Mobilität angewiesene Industrienation Deutschland lebt bei der Verkehrsinfrastruktur inzwischen von der Substanz. Allein der kommunale Investitionsbedarf erreicht einen Wert von fast einer Billion DM.

Die Bundesregierung hat es auch versäumt, die Wohnungsbauinvestitionen – traditionell die bedeutendste Auftragssparte für die Bauwirtschaft – von der Boomphase der 90er Jahre in eine Normalisierungsphase überzuleiten. Das dramatische Absinken der Baugenehmigungen für Wohnungen im Jahr 2000 (um 20 %), das sich bis in dieses Jahr hinein noch verstärkt hat (1. Quartal Rückgang um 24 %), hat nach dem frei finanzierten und sozialen Mietwohnungsbau nunmehr auch den Eigenheimbau erfasst. Seit der Einführung der neuen Eigenheimförderung 1996 immer an Zuwachsraten gewöhnt, gingen die Baugenehmigungen bei Ein- und Zweifamilienhäusern seit Frühjahr 2000 schlagartig zurück. Der Einbruch hat sich im 1. Quartal 2001 mit -23 % noch weiter verschärft.

Die volle Auswirkung dieses Einbruchs auf die Auftragsbücher des Baugewerbes steht dabei erst noch bevor: Der Ende 1998 noch bei fast 700 000 Wohnungen liegende Bauüberhang aus genehmigten, aber noch nicht fertig gestellten

Wohnungen wird bis Ende diesen Jahres auf die Hälfte abschmelzen. Das Jahr 2000, von der Bauwirtschaft zum „schlimmsten Jahr der Nachkriegsgeschichte“ deklariert, könnte deshalb in 2001 und in den Folgejahren bei den Wohnungsbauinvestitionen noch eine negative Steigerung erfahren.

Der Verzicht der Bundesregierung auf eine vorausschauende, verstetigende und abgestimmte Wohnungs- und Städtebaupolitik wird dokumentiert durch eine Vielzahl von investitionsfeindlichen Maßnahmen im Steuerrecht, im Eigenheimzulagengesetz, im Mietrecht, beim Konzept der privaten Altersvorsorge und bei der sozialen Wohnungsbauförderung. So hat z. B. die Senkung der Einkommensgrenzen für den Anspruch auf Eigenheimzulage von 120 000 DM/240 000 DM auf 80 000 DM/160 000 DM, die einen nicht unerheblichen Teil der für die Bildung privaten Wohneigentums in Frage kommenden Haushalte von der Förderung ausschließt, zum Rückgang der privaten Wohnungsbautätigkeit erheblich beigetragen.

Auch bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit, deren Schwerpunkt im Baugewerbe liegt, sind kaum Erfolge zu erkennen. Statt die Ursachen zu bekämpfen, sucht die Regierungskoalition ihr Heil weiterhin in Maßnahmen wie:

– der Anhebung der Bußgeld- und Strafrahmen,
– der Einführung neuer Straftatbestände,
– der verbesserten personellen Ausstattung der Verfolgungsbehörden,
– des intensivierten Austauschs von Informationen zwischen den Verfolgungsbehörden,
– der Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen bis hin zur Konzentration auf weniger Behörden.

Das allein genügt aber nicht. Die Ursachen der Probleme müssen beseitigt werden. Legale Arbeit muss wieder bezahlbar werden. Die Arbeitnehmer verdienen „netto“ zu wenig und kosten „brutto“ zu viel. Nur durch eine konsequente Senkung der Steuern und Sozialabgaben kann Schwarzarbeit wirksam eingedämmt werden. Bedauerlicherweise hat die Regierungskoalition mit ihrer Steuerreform die falschen Signale gesetzt. Die Steuersätze für Arbeitnehmer und mittelständische Personengesellschaften werden im Vergleich zu Kapitalgesellschaften nur unzureichend und viel zu spät reduziert. Die aufgrund der verbesserten Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit mögliche Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages wird auf die lange Bank geschoben.

Wem zur Eindämmung der Schwarzarbeit immer nur die Verschärfung der Kontrollen und Strafen einfällt, der offenbart, die Kausalkette zwischen der Verteuerung legaler Arbeit durch Steuern und Abgaben und dem Ausbreiten von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft und die damit verbundene politische Herausforderung dieses Phänomens noch nicht erkannt zu haben.

Damit deutsche Betriebe mit einheimischen Arbeitnehmern gegenüber ausländischen Anbietern auf deutschem Boden im Wettbewerb bestehen können, muss gehandelt werden. Positiv hervorzuheben ist der von den unionsgeführten Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen initiierte Gesetzentwurf des Bundesrates zur Eindämmung illegaler Beschäftigung im Baugewerbe vom September 2000. Mit diesem Gesetzentwurf soll ein 15 %iger steuerlicher Pflichtabzug für Subunternehmer eingeführt werden, um endlich illegale Scheinfirmen vom deutschen Markt zu vertreiben. Leider hat der Bundesminister der Finanzen, Hans Eichel, diesem Gesetzentwurf monatelang die Unterstützung verweigert, so dass die dringend notwendige Beschlussfassung im Deutschen Bundestag erst im Mai 2001 erfolgen konnte.

Solange die Bundesregierung die Bauwirtschaft, eine Schlüsselbranche für die Konjunktur, insgesamt stiefmütterlich behandelt und sich auf wettbewerbsverzerrende Einzelaktionen wie im Falle Holzmann konzentriert, ist Besserung nicht zu erwarten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

ein Konzept zur Verbesserung der Lage der deutschen Bauwirtschaft vorzulegen, das folgende Komponenten enthält:

1. Um legale Arbeit wieder bezahlbar zu machen, muss die Steuerbelastung von Arbeitnehmern, mittelständischen Unternehmen und Freiberuflern über den gesamten Tarifverlauf spätestens zu Beginn 2003 wesentlich stärker und schneller als von der Bundesregierung vorgesehen zurückgeführt werden. Die Ökosteuer muss abgeschafft werden. Bei der Erbschaftsteuer darf es keine zusätzlichen Belastungen mittelständischer Betriebe geben.

   Die Sozialversicherungssysteme sind umgehend und grundlegend durch zukunftsorientierte Reformen zu stärken, damit die Sozialversicherungsbeiträge – wie von der rot-grünen Koalition versprochen – endlich auf unter 40 % sinken können. Als erster Schritt ist der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bis 2002 um 1 % zu reduzieren. Ohne eine erhebliche Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung von Bürgern und Betrieben können die Lohnnebenkosten nicht dauerhaft zurückgeführt werden und müssen alle anderen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit Flickwerk bleiben.

   Die Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten, die die Möglichkeit der ermäßigten Umsatzsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen im Baugewerbe ergriffen haben, sind intensiv zu prüfen, um darauf aufbauend dieses in Frankreich offensichtlich sehr positiv wirkende Instrument ggf. auch in Deutschland einsetzen zu können.

2. Wir brauchen eine Infrastrukturoffensive für einen beschleunigten Ausbau der Schienenwege, der Autobahnen, der Bundes- und Landstraßen und – insbesondere in den neuen Bundesländern – der kommunalen Infrastruktur. Nur so kann die Bauwirtschaft endlich wieder Boden unter den Füßen bekommen. Soweit ausreichende Finanzmittel nicht verfügbar sind, muss die Bundesregierung den Mut zu Umschichtungen im Haushalt zugunsten von Investitionen aufbringen und die Investitionsfähigkeit von Ländern und Kommunen vor allem in den neuen Ländern stärken. Außerdem muss die Bundesregierung endlich ihre Denkblockade bei Privatfinanzierungsmodellen aufgeben. Großbritannien weist hier den richtigen Weg. Dort werden 20 % des öffentlichen Investitionsvolumens über private Betreibermodelle finanziert. Damit konnte eine Kostenersparnis von 17 % erreicht werden – Mittel, die für andere Projekte zusätzlich zur Verfügung stehen. Beispielhaftes deutsches Pilotprojekt ist eine Maut-Brücke über den Rhein bei Nierstein, die vollständig privat finanziert und innerhalb weniger Jahre realisiert werden kann. Privatisierungsmodelle sollten mittelstandsfreundlich umgesetzt werden.

3. Die Wohneigentumspolitik der Bundesregierung darf nicht länger Spielwiese für fiskalisch begründete und ideologisch motivierte Belastungstests sein, sondern muss wieder stärker dem hohen Stellenwert der selbstgenutzten Immobilie beim Bürger Rechnung tragen. Die Inanspruchnahme von Dienstleistungen Dritter bei Nachweis der Herstellungskosten für die Beantragung der Eigenheimzulage darf der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung keinen Vorschub leisten.

   Aus städtebaulichen wie aus baukonjunkturellen Gründen ist eine Erhöhung der Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung dringend geboten. Die

mit einem hohen Multiplikator angestoßenen privaten Folgeinvestitionen kommen vor allem kleinen und mittleren Unternehmen der Bauwirtschaft zugute.

Auch nach der Weiterentwicklung der Objektförderung zu einer sozialen Wohnraumförderung muss der finanzielle Beitrag des Bundes die Nutzung der neuen Aufgabenstellungen und Handlungsschwerpunkte ermöglichen.

4. Es besteht ein deutliches Missverhältnis zwischen den erheblichen Mitteln, die für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet werden (ca. 45 Mrd. DM) und den knappen Mitteln, die den Kommunen besonders in den neuen Ländern für Investitionen zur Verfügung stehen. Die Bundesregierung muss deshalb dafür sorgen, dass die ABM-Mittel zielgerichteter und sparsamer ausgegeben werden und dass gleichzeitig den Kommunen ausreichende eigene Mittel für Investitionsausgaben zur Verfügung stehen. So kann die Konkurrenz von ABM-Projekten gegenüber regulär tätigen (Bau)betrieben vermieden werden; außerdem wäre es möglich, Menschen, die zurzeit im 2. Arbeitsmarkt eher verwaltet werden, im 1. Arbeitsmarkt zu beschäftigen.

5. Die Erweiterung der Europäischen Union wird insbesondere für die heutigen Grenzregionen große Chancen bringen, nachdem diese Regionen jahrzehntelang unter ihrer Grenzlage leiden mussten. Gleichwohl sind gerade im Blick auf die Wettbewerbslage in der Bauwirtschaft Übergangsfristen nicht nur hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, sondern auch im Blick auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit erforderlich. Ansonsten würde es aufgrund erheblicher Lohnunterschiede zu einem zusätzlichen Migrationsdruck auf den deutschen Bauarbeitsmarkt bzw. zu einer Verdrängung deutscher Anbieter durch Firmen aus den Beitrittsländern kommen.

   Übergangsfristen können aber nicht das Allheilmittel für die Erfordernisse des anstehenden Anpassungsprozesses sein, weil die Anpassungsprobleme dadurch nur zeitlich verschoben werden. Erstrebenswert sind deshalb umfassende Lösungen, die unsere Standards dauerhaft vor Wettbewerbsverzerrungen durch entsandte Arbeitnehmer aus alten und neuen Mitgliedstaaten schützen, ohne speziell für die Beitrittsländer diskriminierend zu wirken. Die jetzt anstehende Reform der EU-Entsenderichtlinie muss auch dazu genutzt werden, den besonderen Anforderungen nach einer EU-Erweiterung zu begegnen. Eine praktikable und um einige Anwendungsbereiche erweiterte Entsenderichtlinie könnte einen dauerhaften Beitrag für Chancengerechtigkeit auch für die Bauwirtschaft insbesondere in den Grenzregionen bieten.

6. Das „Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen“ hat sich als nicht ausreichend erwiesen, um dem Problem der mangelnden Zahlungsmoral wirksam und auf Dauer beizukommen. Es ist deshalb erforderlich,

   – Arbeiten zur Schaffung eines gesonderten Bauvertragsrechts u. a. auf Basis der neuen Vorschläge des Freistaates Sachsen unverzüglich wieder aufzunehmen;

   – das „Gesetz über die Sicherung von Bauforderungen“ (GSB) zu modernisieren, welches die ordnungsgemäße Verwendung der innerhalb eines Bauvorhabens fließenden Gelder absichern will;

   – die Überlegungen zur Schaffung eines prozessualen Instruments (Voraburteil) fortzusetzen, das es dem Richter ermöglichen soll, Bauunternehmen, Handwerkern und Freiberuflern vorab einen Teil der eingeklagten Forderung trotz vorgebrachter Mängelrügen zuzusprechen.

7. Angesichts der angespannten Lage der Bauwirtschaft werden Bauleistungen zunehmend nicht mehr kostendeckend angeboten. Bei öffentlichen

Bauausschreibungen werden von Firmen, die dringend einen Anschlussauftrag brauchen, Bauleistungen zu Preisen angeboten, die nicht alle Kosten decken. Obwohl nach geltendem Vergaberecht nicht allein der niedrigste Preis, sondern die Wirtschaftlichkeit des Angebots entscheiden soll, erteilen die öffentlichen Bauauftraggeber in rund 95 % der Fälle dem billigsten Anbieter den Zuschlag. Hohe Nachforderungen und Rechtsstreitigkeiten sind oft die Folge. Die Bundesregierung darf die Mängel der Vergabepraxis auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung nicht länger ignorieren und muss Instrumente entwickeln, mit denen die ruinöse Billigstpreisvergabe gestoppt werden kann. Außerdem muss geprüft werden, ob und ggf. wie der Bieterrechtsschutz unterhalb des EU-Schwellenwertes verbessert werden kann.

Die mittelstandsfreundliche Vergabe öffentlicher Aufträge an Bauunternehmer in Form von Fachlosen und Teillosen muss nach wie vor der Regelfall bleiben. Sollte dennoch die Vergabe an Generalunternehmer erfolgen, so ist sicherzustellen, dass diese die Unteraufträge auf der gleichen Grundlage vergeben, also z. B. den Verträgen mit ihren Subunternehmern ebenfalls die VOB (Verdingungsordnung für Bauleistungen) – bzw. soweit Planerleistungen angesprochen sind, die HOAI (Honorarordnung Architekten und Ingenieure – zugrunde legen. Die fristgerechte Erfüllung begründeter Zahlungsansprüche der Hauptunternehmer und der Subunternehmer ist durch Beibringung von Bürgschaften sicherzustellen.

8. Gewährleistungsbürgschaften binden in nicht unerheblichem Maße Liquidität und Eigenkapital mittelständischer Bauunternehmen und belasten deren Ertragssituation und Kreditwürdigkeit. Deshalb sollte entsprechend § 14 der VOB/A auf Sicherheitsleistungen u. a. dann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn Mängel der Leistung voraussichtlich nicht eintreten oder wenn der Auftragnehmer hinreichend bekannt ist und genügend Gewähr für die vertragsgemäße Leistung und die Beseitigung etwa auftretender Mängel bietet. Dies ist in der Praxis auch der öffentlichen Auftragsvergabe durch die Bundesregierung zu selten der Fall.

   In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob das französische Modell einer gesetzlichen Gewährleistungsversicherung in Deutschland übernommen werden kann.

9. Zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieure ist es dringend geboten, dass die öffentliche Hand ihre Aufgaben als Bauherr wieder ernst nimmt, marktfähige Planungsaufgaben konsequent privatisiert und die VOF und die HOAI einhält. Die HOAI unterstützt die wirtschaftspolitischen Ziele wie Transparenz von Preis und Leistung, Sicherung von Qualität, Vermeidung von Bauschäden und Verbraucherschutz.

10. Die gesetzliche Unfallversicherung in der Bauwirtschaft ist durch sinkende Einnahmen aufgrund des Rückgangs der Lohnsumme und gleichzeitig steigende Ausgaben in eine finanzielle Schieflage mit der Folge von Beitragssteigerungen geraten. Deshalb sollte die Bundesregierung Maßnahmen zur Entlastung der Bauberufsgenossenschaften u. a. dadurch ergreifen, dass die gesetzliche Verpflichtung, auch in Fällen von Schwarzarbeit Behandlungskosten sowie Rehabilitations- und Rentenleistungen zu tragen, durch eine Regresshaftung des Arbeitgebers, der illegale Beschäftigung erbringen lässt, ersetzt wird.

Berlin, den 19. Juni 2001

Friedrich Merz, Michael Glos und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333